

Dr. habil. Balázs István, Csc
MTA TK Tudományos főmunkatárs,
DE ÁJK Tanszékvezető,

FRANCIAORSZÁG TÉRSZERKEZETÉNEK ÁTALAKÍTÁSA ÉS A VÁROSI TÉRSÉGEK KEZELÉSÉNEK ESZKÖZRENDSZERE A VÁROSPOLITIKA KERETEI KÖZÖTT.

1. Franciaország várospolitikájának területi és közigazgatási adottságai különös tekintettel a nagyvárosi régiókra és az agglomerálódott térségekre.

1.1 Franciaország térszerkezetének általános jellemzői.

Franciaország közigazgatási térszerkezete nagyon szétagolt, mely jogállásában két kategóriát lehet megkülönböztetni (Lőrincz 2011, 243-268) az anyaországit (France metropolitain) és a tengeren túli Franciaországot (France d’Outre-mer). Franciaország 64,5 milliós lakossága a településeken (36681), megyékben (101) és régiókban (26) él.

Az anyaországi Franciaország közigazgatási beosztása a régió (26), a megye (101), a körzet (342), a járás (4039) és a települési önkormányzati társulások (16 városközség, 174 agglomerációs társulás, 2486 községközség, 5 új városi szövetség, valamint egycélú és többcélú települési önkormányzati társulások), továbbá a települési önkormányzatok 36681 (communes). Ez utóbbiból azonban 19998 kisebb ötszáz lakosnál, 31558 község kettő ezer lakosnál, 34632 pedig ötezer lakosnál. A városok száma 260, melyből 41 a 100000 lakost meghaladó.¹ A régiók, a megyék és a települési önkormányzatok önálló helyi önkormányzatok. A régiók és a megyék az államigazgatás dekoncentrált szerveinek is a működési terei. A körzetek az alprefektusok illetékeségi területei, a járások pedig a megyei önkormányzatok választási kerületei. Ezen felül speciális közigazgatással rendelkezik Párizs, Lyon és Marseille. A tengeren túli területek a tengeren túli régiók (5) és megyék (5), tengeren túli közösségek (4) a Köztársaságot alkotó országrészek (2), valamint a függőségek (8).

A szétagolt településszerkezetre tekintettel Franciaországban igen jelentős a helyi önkormányzati társulások szerepe, mely témakörünk szempontjából is igen fontos, ezért azokkal külön is foglalkozunk. A helyi igazgatás kialakítása a forradalomtól számítva hagyományosan erős centralizáció alapján történt, melyet először az 1982-es decentralizációs törvény tört meg. A reform eredményei bár sokat oldottak a rendszer merevségén, de alapjaiban nem változtatták azt meg. Éppen ezért szinte minden ezt követő kormány működése alatt készült valami új reformkoncepció, melyek nagy része azonban meg rekedt eben a stádiumban. A második nagy decentralizációs hullám a 2003 március 28.-i törvénnyel és a 2004.évi augusztus 28.-i törvénnyel folytatódott, melyek célja a helyi hatáskörök növelése volt, de az ország vezetésében időközben történt politikai változásokra tekintettel az felülvizsgálatra került.²

A reform eredeti céljai a következők voltak:

- a területi decentralizáció értékeinek megőrzése és fejlesztése,
- a helyi önállóság növelése,
- valamint a területi kezdeményezésekben megnyilvánuló erőforrások felszabadítása.

¹ Forrás; Francia Belügyminisztérium: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/chiffrescles_2013.pdf

² Ennek eredményeként került elfogadásra a „területi közcselekvések modernizációjáról” szóló 2014-58.számú, 2014 február 27-i törvény.

A települési önkormányzatok szintjén legnagyobb változás a társulási rendszerének egyszerűsítésében és új formák bevezetésében nyilvánult meg. Minden megyében társulási orientációs tervet kell készíteni, mely alapján 2013 végéig lényegében kétszintű települési önkormányzati rendszer alakult ki.

Az első szint a települési a második pedig a társulási. Ez utóbbi profilját tekintve önkéntes, többcélú és önálló jogi személyiséggel bír, valamint közvetlenül választott testülettel rendelkezik. Az orientációs tervet a Megyei Települési Társulási Bizottság készíti el és hagyja jóvá, mely összetétele vegyes, állami tisztviselőkből és helyi önkormányzati képviselőkből áll és a prefektus vezeti. A terv végrehajtása alapvetően önkéntes, de az érintett települések, vagy lakosság többségének akarata a többiekre is kötelező. A könnyebb végrehajtás érdekében új intézményeket is létrehozta. Ezek közül az egyik az „új község”, mely több község (commune, mint a települési önkormányzatok gyűjtőfogalma) egyesülésével jön létre, vagy, mert a régi önállóan nem tud működni, vagy célszerűségi alapon egyesülnék korábbi önálló községek. A cél nyilván a közismerten magas (36681) települési önkormányzati szám csökkentése indirekt eszközökkel. Létrejött továbbá a „nagyváros” (La métropole) kategória, mely főszabályként és eredetileg a legalább 300000 lakosú központi települést és legalább 150000 lakost magába foglaló városkörnyékét foglalja magába. A „nagyváros” gyakorolja területén a megyei és regionális önkormányzati hatáskörök egy részét és saját bevételekkel és költségvetéssel rendelkezik. Megszüntetésre került a helyi iparüzési adó és helyette területi gazdaságfejlesztési hozzájárulás került bevezetésre. Létrejött a „Nagy Párizs” speciális jogállású közigazgatási egység, mely a települési és területi önkormányzati hatáskörök, valamint az állami területfejlesztési eszközrendszer integrálását szolgálja.

A sokszínű és nehezen áttekinthető területi önkormányzati rendszer egyszerűsítését, a közigazgatási szintek és a helyi képviselők csökkentését jelenti a „területi önkormányzati képviselői” státusz létrehozása. A korábbi megyei és regionális önkormányzati képviselői jogállás került összevonásra ezen új képviselőbe, melyet egyfordulós többségi rendszerben választanak. Ugyanazon területi képviselő foglal tehát helyet a regionális és a megyei képviselőtestületben. Az új rendszer távlatilag képes lesz eldönteni azt a több évtizedes vitát, hogy területi szinten a megyei, vagy a regionális önkormányzatok működésének van-e létjogosultsága? A regionális önkormányzatok ezen túl három különböző hatáskörrel; így saját önállóval, valamint településtől és megyétől átvett és államtól átadottal rendelkezhetnek. Az új jogi szabályozás fokozatosan, 2015-ig kerül bevezetésre.

Érdekesen változott a helyi önkormányzatok működésének központi támogatása is. Kikerült ugyanis az állami költségvetésből és külön törvény alapján az állami bevételeket terhelő kötelező levonás címén jár a globális működési támogatás a DGF.

A helyi közigazgatási ügyek intézése továbbra is megoszlik a mi helyi önkormányzati szerveinkhez hasonló decentralizált szervek a területi önkormányzatok (collectivités territoriales) és a kormány területi képviselőinek tekinthető prefektusok és a központi szervek helyileg működő dekoncentrált szervei között.

Témánk szempontjából azonban azok az új rendelkezések a legfontosabbak, melyek a területi reform keretében a települési önkormányzatok együttműködésének (l'intercommunalité) erősítését szolgálják különös tekintettel a nagyvárosokra és agglomerációjukra.

Ebből a szempontból meghatározó a 2010 december 16.-i törvény, mely a települési önkormányzatok együttműködésére egy új jogintézményeket hozott létre.

A „Településközi Együttműködési Közintézet” Établissement Public de Coopération Intercommunale (továbbiakban *EPCI*) és a „nagyváros” (továbbiakban *La métropole*) saját költségvetéssel és bevételekkel rendelkezik és „több egymással határos települési önkormányzatot foglal magában, melyek egy érdekközösségi térhez csatlakoznak annak céljából, hogy területükre együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és

fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására”.³

Ilyen EPCI-t hozhatnak létre - a fővárosi agglomeráció; az Ile - de - France kivételével - önkéntesen azok a települések, mely lakossága az alapításkor eléri az 500000 főt, valamint az 1966-évi törvény alapján létrejött városközösségek. A „La métropole” az EPCI teljes jogkörét gyakorolja az egészben, vagy részben a térségébe sorolt települések részvételével működők esetében.

A „La métropole” térségébe tartozó helyi önkormányzatok tekintetében, helyettük részben, vagy egészben gyakorolhat feladat-és hatásköröket, így pl.:

- a települések tekintetében a közösségi érdekű szolgáltatásokat, mint a lakásügy, ivóvíz szolgáltatás és szennyvíztisztítás, köztemető fenntartás, vágóhidak stb.

- a megyei önkormányzatok helyett: közútfenntartás és kezelés, iskolabusz, szociális segélyezés, diákotthonok és gimnáziumok fenntartása stb.

- és regionális önkormányzati feladatokat, mint gazdaságfejlesztés.

Ezen felül a központi államtól átruházott hatáskörben elláthatnak egyes nagy közösségi közellátási feladatokat és infrastruktúrák kezelését is.

A költségvetés tekintetében saját bevétele az építményadó és a globális működési támogatás, ha minden résztvevő egyetért vele.

Az új törvényi szabályozás alapján 2012 januárjától működő első „La métropole” a *Nice-Côte d’Azur*⁴. Ez az új „métropole” a korábbi Nice-Côte d’Azur városközösséget és további hármat, a Vesubie, Tinée és Mercantour-it foglalja magába.

A teljes lakosság 91,2%-a él valamilyen társulásban, mely a települési önkormányzatok 98,3%-át jelenti 2013-ban és mindössze 614 izolált település maradt.

Ez a társulási rendszer a világ egyik legdifferenciáltabb és legkifinomultabb rendszere, melyet sokan méltán tartanak egy kvázi önálló helyi önkormányzati szintnek. E bonyolult rendszerben a költségvetési működés szempontjából alapvetően két jogi formát lehet megkülönböztetni, a saját adójellegű bevételekkel és költségvetéssel rendelkezőket (*fiscalité propre*) és az anélküliket. Jogi formájukat illetően megkülönböztethetünk önálló közjogi jogi személyiséggel rendelkezőket (Établissement Public de Coopération Intercommunale; *EPCI*) és ilyennel nem rendelkezőket. Az ellátott feladatok oldaláról pedig vannak egycélú szövetségi típusú társulások (Syndicats intercommunaux a vocation unique; *SIVU*) és többcélúak (Syndicats intercommunaux a vocation multiple; *SIVOM*)

Franciaország társulási rendszere erőteljes központi állami ösztönzésre és a nagy területrendezési reformok eredményeként az 1960-as évektől kezdett kiteljesedni és minőségi változásokon a későbbiekben részletezendő módon napjainkban esik át.

³A területi önkormányzatok általános kódexe L5217-1§- a.

⁴ A 2011 október 17-i kormányrendelet alapján.

Ez különösen a nagyvárosokra (La métropole) és agglomerációjukra igaz, melyek a reformambíciók szerint- az európai versenyképesség érdekében - területükön a megyéket és régiókat is kiváltották volna.

1.2 Társulási formák Franciaországban.

1.2.1 *Groupement a fiscalité propre*; saját költségvetéssel és bevétellel rendelkező csoportosulások:

- La métropole; nagyváros,
- Communauté urbaine; a városközösség,
- Communauté d'agglomération; agglomerációs közösség,
- Communauté de communes; községközösség,
- Syndicat d'agglomération nouvelle; újagglomerációs szövetség,

1.2.2 *Syndicats; Településszövetségek*:

- Syndicats intercommunaux a vocation unique; egycélú településszövetségek,
- Syndicats intercommunaux a vocation multiple; többcélú településszövetségek,
- Syndicats mixtes; vegyes szövetségek,
- Poles métropolitaines; nagyvárosi pólusok⁵.

Az egyes főbb társulási formák az intézményi megoldásokat tárgyaló 4. pontban kerülnek részletes ismertetésre. Már itt megjegyzendő azonban az, hogy a tanulmány által tárgyalt témakör szempontjából fontos *nagyváros (la métropole) és a nagyvárosi pólusok (poles métropolitaines)*⁶ nem azonos fogalmak, hanem egymástól eltérő jogállást, feladatkört és résztvevői kört jelentenek.

Ez utóbbi a nagyvárosi agglomerációba tartozó, közszolgáltató feladatot ellátó közjogi jogi személyek közös feladatellátását szolgáló nyitott, vagy zárt közintézménye. Vertikális együttműködés, mely nem az azonos szinten működő helyi önkormányzatok társulása, hanem különböző közszolgáltatók közös működése. Ennek megfelelően egy rugalmasabb együttműködést jelent, de létrehozatala prefektusi rendelettel történhet az érintettek kezdeményezésére.

A rugalmasabb feladatellátás miatt az ilyen nagyvárosi pólusok valóságos mozgalomként működnek napjainkra és a meglévő nyolc mellett újak alakítása várható a közeli jövőben.

Ezzel szemben a nagyváros egy sajátos települési önkormányzati társulás, mint közintézmény (EPCI).

⁵ A 2010. évi 1563 sz. törvény 20.§-a alapján létrehozott vegyes,(különböző közjogi jogi személyek közszolgáltatások nyújtására létrehozott vertikális együttműködése) szövetség, (syndicat mixte)

⁶ Lásd részletesen: www.poles-metropolitains.fr (2013)

2. A francia decentralizáció és regionalizáció előrehaladása és a városi térségek kezelése.

2.1 A decentralizációs reform.

A francia decentralizációs reform kezdetét mértékadó körök (Marcou 2012,9-15) 1976-ra teszik, amikor az un. Guichard jelentés meghirdette az „Együtt élni” politikáját az 1978-ban beterjesztett, de akkor még el nem fogadott helyi felelősségről szóló törvényjavaslathoz.

A 2010-es legutóbbi decentralizációs reformokig eltelt idő nagy kérdése, hogy az érintett 35 év alatt mi változott, vagy változott-e egyáltalában valami a területi igazgatásban?

A kérdés mögött megbújó igazi lényeg az 1982-től területi önkormányzatokként működő régiók szerepe és hatása a központi állami szervekre, illetve a többi helyi önkormányzatra.

A decentralizáció jegyében a régióknak a központi feladat-és hatáskörökből kellett volna kapniuk többet és nem a meglévő helyi önkormányzatoktól elvenni.

A 2010-es reform, viszont ha nem is szünteti meg a megyei önkormányzatokat, de a közös területi képviselő intézményének bevezetésével legalább is kétségessé teszi önálló létét.

Ez különösen igaz a helyi önkormányzati társulások gyors fejlődésére tekintettel és ezen belül is a nagyvárosok és agglomerációjuk kiemelt szerepére. A városközösségek eddig is szembeálltak a megyei önkormányzati érdekekkel, mely szembeállást az előző pontban tárgyalt „La métropole” közintézetek még külön intézményesítik is. Az urbanizált területeken kívül eső és eddig a községsszövetségekbe tömörült vidéki települések egy része ugyan is jogilag releváns módon bekerül a nagyvárosok vonzáskörzetébe, veszítve ezzel önállóságából.

A vidéki és urbanizált települések hagyományos szembeállítását kiegészíti a megyék és a régiók, valamint a megyei és regionális önkormányzatok és a nagyvárosi pólusok szembeállása és a kérdés, hogy ezzel az egésszel Európai dimenzióban mit tud kezdeni a központi államhatalom?

A 2010-es reformok erre próbáltak előreutató választ adni, csak hogy közben politikai fordulat állt be az országban és a baloldali kormányerők más válaszokat készültek adni, mint a megelőzőekben elfogadott törvények egyszerű végrehajtása, vagy módosítása. Végül is az elfogadott új szabályozás alapjaiban nem érintette a korábbi elképzeléseket, de számos vonatkozásban finomította azt.⁷

A reform keretében első helyen kiemelt feladat a központi állam és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztás tisztázása a szabad koordináció és beavatkozás elvét követve. Ennek eszközeként javasolt a Területi Kormányzás Paktuma, melyet a Területi Közfeladat-ellátási Konferenciák dolgoznak ki.

További cél az urbanizáció dinamikájának növelése érdekében három nagyváros és agglomerációjának (Párizs, Lyon, Aix-Marseille-Provence) speciális szabályzást adni. Új rendelkezések szólnak továbbá a nagyvárosi közintézetekről („La métropole, EPCI) annak érdekében, hogy együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására Európai dimenzióban. Végül pedig arról szól az újszabályozás, hogy a központi államigazgatási szervek milyen feltételekkel adhatnak át *végrehajtásra feladatokat* a hozzájuk rendelt személyzettel és finanszírozással a helyi önkormányzatoknak.

A reform szakmai-tudományos megítélése igen differenciált és különösen a legutóbbi elnökválasztás és politikai fordulat után még komplexebbé vált.

Magának a területi reformnak a megítélése a többség részéről (Négrier 2012,73-86) inkább szkeptikus mondván, hogy az elmúlt évtizedeket a különböző kormányok alatt többnyire

⁷ A „területi közcselekvések modernizációjáról” szóló 2014-58.számú, 2014 február 27-i törvény.

hasonló jelszavak mentén (pl. a különböző szintek közti feladatmegosztás felülvizsgálata a hatékonyság és átláthatóság érdekében, egyszerűsítés, a párhuzamos intézmények felszámolása stb.) a látszatintézkedések jellemezték, a valóságban nem változott semmi.

A francia közigazgatás ugyanis nem tud és nem is akar kilépni a hagyományos hierarchikus felfogásából és a területi közigazgatás-politikában a határok és különbségek nem a bal és jobboldal közt vannak, hanem a helyi önkormányzati lobbik és a központi állami szervek és intézmények mindenkori döntéshozói közt.

A 80-as évek decentralizációs reformja, benne a regionalizációval megrendítette a központi szervek mindenhatóságában való hitet és sokan már a belga példától kezdtek félni, hogy az állam a regionális föderalizáció útjára lép. Ez ellen a 2010-es reformot jegyző jobboldali kormányerők a megyei és regionális képviselő személyének területi képviselőben történő összevonása szándékával léptek fel, míg az időközben hatalomra került baloldal inkább a „metropolizáció” fokozottabb támogatásával operál.

Alapvetően mindkettő a régiók erősödő gazdaságfejlesztési szerepkörét próbálja ellensúlyozni, illetve megtartani ellenükben a központi dominanciát.

Mindezekre pedig sokak szerint a 2014 márciusi önkormányzati választásokon először alkalmazott integrált területi képviseletre (a társulások képviselőinek közvetlen választása) vonatkozó szabályozás az 1982-es decentralizációs reform szellemét egy időre biztosan visszazárja a palackba.

Az állam és a települési önkormányzatok közt elhelyezkedő régiók koordinációs és kezdeményező feladatkörét ugyanis egyesek szerint (Chavrier 2012, 87-98) a megyék és régiók egy képviseletben történő integrálása „banalizálja”, ez pedig véget vet a valódi regionalizációnak.

Nem problémamentes azonban a településközi együttműködés (intercommunalité) keretében központi helyet elfoglaló metropolizáció sem. Ez utóbbi esetben többen az „új közmenedzsment” keretében kiemelt szerepet játszó „public choice” elmélet gyakorlati megvalósításaként a városi térségek fragmentációját és a területi koordináció ellehetetlenülését látják, ami pedig összességében a területi egyenlőtlenségek és versenyképtelenség növekedését eredményezi.

A településközi intézményrendszer 4. pontban részletezett fejlődése és kialakult modelljei önmagában is több problémát felvetnek, melyek főleg a városi térségek esetében kiemelkedők.

Ezeket dolgozta fel az elmúlt évben a Franciaországi Nancy-ban tartott nemzetközi konferencia⁸, mely konklúzióiból (Filaire-Le Saout 2014, 451-459) érdemesnek tűnik a következőkben néhány megállapítást kiemelni.

2.2 Új kihívások a francia települési önkormányzati rendszerben.

Az ezredfordulótól megújulóban van a francia települési önkormányzati társulási rendszer.

A különböző települési közösségi formák egyre több hatáskört látnak el, egyre bővülnek bevételeik és működési infrastruktúrájuk. Kérdés azonban, hogy ennek a növekedésnek hol vannak a határai a funkcionalitás és a helyi demokrácia oldaláról?

A társulási integrációkban ugyanis elválik egymástól a települési közösség élettere és a közszolgáltatások szervezésének dimenziója és az azokról hozott döntések szintje.

A hagyományos települési kategória egyre nehezebben tud megfelelni a modern kor követelményeinek a helyi közszolgáltatások szervezésében.

⁸ Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité. GRALE-IRENEE-ADCF. 2013 05 30-31, UL Faculté de Droit, NANCY.

A szétaprózott településszerkezetű országokban az optimális keretek kialakítására megfelelő eszköz lehet a települések összevonása, ezt azonban nem mindenütt tudja, vagy akarja felvállalni a politika, így Franciaországban sem.

Ráadásul a nagyobb egységek kialakítása éppen olyan democráciadeficitet eredményezhet, mint a társulásoknál és legalább annyira megkérdőjelezi a területi önkormányzatok létét, de legalább is korábbi szerepét.

Ezen felül kétséges az is, hogy az összes közszolgáltatási funkcióra egyaránt megfelelő optimális területi kereteket lehetne kialakítani. Mindez pedig a funkcionalitásra építő társulások szerepének további erősödését jelentheti ebben az irányban. A feladatellátás e formája képes ugyan alkalmazkodni a területi sokszínűség által meghatározott eltérő feltételekhez, de az egymástól nagyban különböző intézményi megoldások átláthatatlanná teszik a rendszert.

A francia reform ellentmondásos elemeket is tartalmaz és nehezen sorolható be bármely világ, vagy legalább európai tendenciába. A belső ellentmondások egyike, hogy az elmúlt évtizedekben az önálló költségvetéssel és bevétellel rendelkező Településközi Együttműködési Közintézetek, az EPCI-k folyamatosan önállósodni törekszenek, melyre ellenhatásul a tagönkormányzatok messze a jogszabályi lehetőségeken túlmutató próbálják befolyásukat érvényesíteni a szervezeti és működési szabályzatokon keresztül.

Másfelől vitatott a Megyei Társulási Tervek szerepe is, mivel sokak szerint a társulások nem csupán a tiszta racionalitás mentén állnak össze, hanem létükben és működésükben legalább annyira fontos a történeti, a politikai, a földrajzi elem és az emberi tényezők szerepe. A nagyvárosi pólusok elterjedésének gyorsasága és sikere pedig azt mutatja, hogy napjainkban jobban preferálják az együttműködéseknek a nyitottabb és rugalmasabb módjait, melyek jobban tudnak alkalmazkodni a folyamatosan változó körülményekhez.

A társulási rendszerek nemzetközi konvergenciáját segítheti elvileg az európai uniós szabályozás is, így mindenekelőtt az Európai Együttműködési Csoportosulások, de ezek gyakorlati sikere egyelőre igen mérsékelt, így illuzórikusnak tűnik azok rendszerre gyakorolt hatása.

Az önálló költségvetéssel és bevétellel rendelkező EPCI-k) közvetlen költségvetési támogatásának forrása a megosztott bevételek egy része, ami viszont egyes tagönkormányzatok esetében komoly hiányokat, kieséseket okozhat a helyi bevételekben.

Emiatt és a költségvetési függetlenedésnek az irányításra gyakorolt visszafogó hatása miatt az önkormányzati lobbik nem igazán támogatja a rendszer továbbfejlesztését. Így viszont a bevételi rész aránya messze elmarad a kívánatostól és marginális marad.

Ahogy ez már korábban említésre került, a jövőben nehezen magyarázható és tartható fenn az a sokszínűség, ami a jelenlegi rendszert jellemzi a társulások jogállása oldaláról. A mintegy 67 különböző lehetséges megoldás alternatívája éppen az EPCI-k rendszere lehetne, de a velük szemben az előbbieken jelzett fenntartások miatt még sem annyira egyértelmű a helyzet, sőt helyenként és esetenként konkurenciát alkotnak és így is kezelik őket.

A helyzetet még tovább bonyolítja az, hogy egy viszonylag új törvény⁹ a prefektusoktól visszaadta a helyi képviselők felé a társulási tervek kialakításának és módosításának kezdeményezési jogát.

Ez pedig ismét a sokszínűség fenntartásának kedvez a központból kezdeményezett ésszerűsítések és egységesítés helyett.

⁹ A 2012. évi december 31-i törvény (az ún. Richard törvény)

3. A területi tervezés és a nagyvárosi tervezés kapcsolata különös tekintettel a nagyvárosok tervezési feladat és hatásköreire.

3.1 A területrendezés általános jogi és intézményi keretei.

A területrendezésnek egy sajátos rendszere alakult ki Franciaországban, mely a különböző területfejlesztési felfogások (korporatív, irányított, liberális, urbanizált) az irányított modell alaptípusa.

Az 1982-es nagy decentralizációs reform eredményekén kialakuló regionális önkormányzatok, valamint a helyi önkormányzati társulási rendszer megerősödése változtattak az addigi rendszeren és a tervhierarchia helyébe fokozatosan a tervszerződések rendszere lépett, melyet a prefektus köt a központi állam nevében a különböző területi önkormányzatokkal és azok társulásaival.

A nagy átfogó országos területfejlesztési tervek helyébe azóta főleg ágazati tervek léptek.

Az EU regionális tervezési és támogatása, valamint a helyi önkormányzatokkal kötött tervszerződések rendszere együtt eredményezte a rendszer decentralizációját, melyben azonban a központi állami dominancia megmaradt.

Napjaink kihívása e téren inkább a régiók és a saját költségvetéssel és bevétellel rendelkező Településközi Együttműködési Közintézetek (*EPCI*) közti feladatmegosztás kialakítása.

Ez utóbbiak közül ugyanis a nagyvárosok, a városközösségek, az agglomerációs közösségek (lásd részletesebben a 4. pontban) gyengítik, sőt meg is kérdőjelezzik a regionális önkormányzatok területrendezési szerepét.

Ez persze nem véletlenül alakult így, hanem a decentralizáció és a regionális politika változásainak eredménye, ahogy ez a 2. pontban már kifejtésre került.

Mivel a dolgozatnak nem tárgya a területrendezés intézményrendszerének bővebb bemutatása, így csak a témánk szempontjából a legfontosabbak vázolására kerül sor.

3.2 A területi tervezés eszközei.

A területi tervezés egyik legfontosabb eszköze a *Területfejlesztési Irányelv. (Továbbiakban DDT)*¹⁰

A DDT 1995 óta létező területfejlesztési eszköz, mely célja a különböző szektorális nemzeti területfejlesztési politikák koherenciájának biztosítása egyben keretet adva és ellenőrizve a területi önkormányzatok ez irányú tevékenységét.

Szerepe az 1967-ben bevezetett hosszú távú tervezést (SD)¹¹ követően az 1982-es decentralizációs reformhoz kötődő urbanizációs hatáskörök önkormányzati hatáskörbe adásával értékelődött fel és két hullámban, 1995-ben és 1999-2000-ben nyerte el máig működő formáját és vált kötelező alkalmazása a regionális és a tengerparti területfejlesztési tervek készítésében. Az un. Grenelle-II törvény 2010-ben kibővítette a DDT.-t és megváltoztatta az elnevezését is a „Fenntartható Fejlődés Területfejlesztési Irányelvére”. (Továbbiakban DTADD)¹²

A DTADD a következő területekre vonatkozó állami orientációkat tartalmazza:

- építés-és lakásügy,
- közlekedés és szállítás,
- elektronikus kommunikáció,
- gazdaság-és kereskedelemfejlesztés,

¹⁰ Directive territoriale d'aménagement.

¹¹ Schéma Directeur)

¹² A 2010.évi július 12-es törvény alapján „Directives territoriales d'aménagement et de developpement durable”.

- kultúra,
- közterület,
- természetvédelmi területek,
- mezőgazdaság és erdészet,
- táj- és műemlékvédelem,
- környezetvédelmi koherencia és folyamatosság,
- energiahatékonyság,
- gáz kibocsátás és üvegházhatás.

A DTADD elfogadása eredetileg - ha az országos érdekek így kívánták- az illetékes állami szervek feladata volt, de 2000-től ezt kezdeményezhetik a Regionális Tanácsok, mint területi önkormányzatok is a Regionális Gazdasági és Szociális Tanács konzultációját követően.

Az eljárás az állami szervek felelőssége mellett, a különböző helyi önkormányzatok (régiók, megyék, városközségek, agglomerációs közösségek stb.) közreműködésével folyik a Területi, vagy a Települési Koherencia Alapterv keretében.¹³

A DTA és a DTADD rendszerek jelenleg egymás mellett élnek, illetve a DTA-k átalakulnak és változik jogi jellegük is. Míg ugyanis a DTA-k közvetlenül megtámadható normák voltak, addig a DTADD-k nem, csak azok az egyéb normák (pl. az építésügyi szabályzatok), melyeknek velük kompatibilisnek kell lenniük.

A területrendezési tervek vonatkozásában az egyik legfontosabb a regionális szinten új intézményként működő és húsz évre előre tekintő *Fenntartható Fejlődés és Rendezés Regionális Alapterve SRADDT*¹⁴ a következő elemeket foglalja magába :

- Fejlesztési Terv,
- Regionális Területrendezési Terv,
- Térképmellékletek ,
- Regionális Szállítási Terv,
- Regionális Területi Irányelv,
- Regionális Természetvédelmi Terv,
- A tengerparti területeken Tengerhasznosítási Alapterv,

A Terv célja a hátrányos helyzetű, elmaradott területek rehabilitációja, a környezet és a természeti örökség, a műemlékek és a táj megóvása és fejlesztése, valamint beintegrálása interregionális és nemzetközi dimenzióba a központi állami és a többi helyi önkormányzati tervekkel harmonizált módon.

A kilenc nagy Kollektív Közszolgáltatási Tervvel¹⁵ összhangban álló terv konkrét intézkedéseket öt évre tartalmaz és a Regionális Tanács dolgozza ki a régióprefektus közreműködésével és régió civilszervezeteinek, a gazdasági élet meghatározó szereplőinek a bevonásával. Nem kötelező, de lehetőségként az érintett régiók készíthetnek interregionális terveket is. A SRADDT referencia keret a területi koherencia és az építési alaptervek számára is.

¹³ A többször módosított 1954-ből származó Code de l'urbanisme et l'habitation/Építésügyi és lakáskódex.-L-113-1§.

¹⁴ Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT a Fenntartható Fejlődés és Rendezés Regionális Alapterve) a korábbi Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) Regionális Területfejlesztési és Fejlesztési Terv helyébe lép.

¹⁵ Schémas de services collectifs (SSC).

3.3 A központi állami elképzelések és a regionális tervek megvalósításának legfontosabb végrehajtási eszköze; a tervszerződések rendszere.

Az 1982-es decentralizációs törvények által preferált tervszerződési rendszer az állam és a helyi önkormányzatok közti új feladatmegosztásnak megfelelő eszköze a közös területrendezési és fejlesztési célkitűzések megvalósításához. E szerződések területi szinten az összes településre kiterjedő egységes rendszert alkotnak.

A tervszerződések kezdeményezője és kidolgozója- az arra vonatkozó körlevelek alapján- a régióprefektus és azok hat évre szólnak.

A tervszerződések régió belüli szintjei:

- A tájegységekre (pays) kidolgozott tervszerződés,
- Az agglomerációs tervszerződés, valamint
- A városi tervszerződés.

E terveket az érintett területen lévő települések kezdeményezhetik a régióprefektusnál, aki azt a Regionális Területrendezési Konferencia elé terjeszti. Az agglomerációk esetében előírás, hogy az legalább 50000 lakost fogjon át és a központi település lakossága meghaladja a 15000 főt. A kezdeményezést itt az agglomerációs társulási szervek tehetik. A városi tervszerződések a városokra¹⁶, vagy azok egyes kerületire vonatkozó projektek finanszírozására szolgálnak. A tervszerződéseknek az egész országot át fogó nyolc Kollektív Szolgáltatások Alaptervéhez kell igazodniuk. Ez a korábbi Országos Területrendezési Terv helyébe lépő eszköz magába foglalja a felsőfokú oktatást és kutatást, a kultúrát, az egészségügyet, a kommunikációt és a tájékoztatást, a teherszállítást, a közlekedést, az energiaellátást, valamint a természet és tájvédelmet. A Kormány által meghatározott területek illetékes régióprefektusai az érintett tárcákkal egyeztetve dolgozza ki e terveket bevonva ebbe a helyi önkormányzatokat.

A települési, illetve városi építési és területrendezési dokumentációk¹⁷ célja a városi tervezés és a következők meghatározása:

- Egyensúlyteremtés a városi rehabilitáció, városfejlesztés, a vidékfejlesztés és a mezőgazdasági tevékenység, az erdészet, a természet és tájvédelem közt a fenntartható fejlődés érdekében.
- A városi és vidéki lakhatóságban megnyilvánuló városi funkciók különbözősége és a szociális sokszínűség alapján előre meghatározni azt az építési és rehabilitációs kapacitást, mely diszkriminációmentesen elégséges és megfelelő szinten képes a jövőre nézve kielégíteni a lakásellátást, a gazdasági, kereskedelmi, kulturális, valamint közérdekű tevékenység szükségleteit, a közösségi létesítmények fenntartását, különös tekintettel a foglalkoztatottság, a lakhatás, a közlekedés és a vízellátás közti egyensúlyra.
- A természetes, városi, elővárosi és vidéki tér gazdaságos és kiegyensúlyozott felhasználását, a gépjármű közlekedés, a levegővédelem, a vízvédelem, a földvédelem, a talajvédelem, a környezeti állapot, a zöldterület, a táj és természetvédelem, a

¹⁶ Az 1998-tól indult program 214 szerződéssel 767 települést és 1310 hátrányos helyzetű városrészt foglalt magába.

¹⁷ documents d'urbanisme (L. 121-1§ Code de l'urbanisme)

természeti katasztrófák kockázatai, a légszennyezés és a természeti környezet megóvása szempontjai alapján.

3.4 A területrendezést és építésügyet érintő főbb dokumentumok.

- *Az egyszerűsített községi rendezési terv szerepét betöltő” carte communale”* tartalmazza az építési övezeteket és a helyi építészeti szabályzatot. A Községi Tanács általi elfogadása előtt közérdekű vizsgálatot (a közmeghallgatás egy sajátos formája) kell tartani. Ez alapján azonban csak a már beépített területen lehet építési engedélyt kiadni, de új építési övezetet nem lehet kialakítani, illetve kijelölni.
- *A helyi beépítési terv (le plan local d'urbanisme PLU)*, a korábbi terület felhasználási terv (plan d'occupation des sols POS) helyébe lépett és tartalmazza a terület rendezési tervét, így a közterületeket, a táj és környezeti tervet. Tartalmazza továbbá a helyi építési szabályzatot és a szolgalmi jogokat a területhasználatban. A helyi képviselőtestület általi elfogadása előtt ez esetben is közérdekű vizsgálatot kell tartani és szabályozni kell a terv rendszeres időszaki felülvizsgálatának a rendjét is.
- *A Helyi Műemlékvédelmi és Hasznosítási Terv (Le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur PSMV)*; a helyi beépítési tervet pótolja a műemléki védelemben részesített területeken. Lényeges különbség azonban, hogy e dokumentumot az államigazgatás és nem a helyi önkormányzatok készítik és fogadják el. Az Országos Főépítész hatáskörébe tartozik a védelem alá vont épületek kezelése és szakhatósági véleménye szükséges minden építési tevékenységhez.
- *A Területi Koherencia Alapterv (schéma de cohérence territoriale, SCT)* településközi kategória, a város és környékének terve, mely kidolgozására és elfogadására ún. vegyes szövetséget¹⁸, mint társulást kell létrehozni. Célja a város és környéke közös életterének közös építési és területrendezési és fejlesztési politikája kereteinek kialakítása és ezzel a kereskedelmi, üzleti, közlekedési tevékenység orientációja a fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesítésével. Elfogadásához közérdekű vizsgálatot kell tartani (enquête publique) és gondoskodni kell időszakos felülvizsgálatáról is. *A főváros és agglomerációját képező Île-de-France régióban a megelőzőekben foglalt célokat az Irányító Alapterv (le schéma directeur de la région Île-de-France SDRIF)* tölti be e funkciót.
- Más területekre létezik még *a Területi Rendezési Irányító Alapterv (la directives territoriales d'aménagement DTA)*. Fontos dokumentum még *az Országos Építési Szabályzat (le Règlement national d'urbanisme RNU)*, de ennek egyes rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha az adott területre nincs sem egyszerűsített községi rendezési terv, sem helyi beépítési terv.

Mindezen dokumentumoknak meg kell felelniük a *Vízrendezési Irányító Alaptervnek (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux SDAGE)* és a *Fenntartható Fejlődés és Rendezés Regionális Alaptervének (SRADDT)*, csakúgy, mint az EU normáknak.

A rendszer vázlatos áttekintését követően rögzíthetjük azt, hogy – bár nem túl egyszerű mechanizmussal-, de biztosított a városok, nagyvárosok és környékük tervezésének harmonizációja. Ennek meghatározó eleme a településközi társulási rendszer, mert alaphelyzetben a vegyes szövetségek (syndicats mixtes), egyébként pedig valamelyik társulási közintézmény (EPCI) hatáskörébe tartozik a koordináció.

¹⁸ Lásd a társulási rendszerben elfoglalt helyét a 8. oldalon.

Az is egyértelmű, hogy a fontosabb szektorális országos tervek, valamint a tervszerződések rendszerén keresztül a területrendezésben és fejlesztésben a központi dominancia érvényesíthető. A településközi együttműködési rendszer folyamatos erősödése és ezzel együtt a régiók szerepének csökkenése, de legalább is kényszerű változása azonban itt is kitapintható. Napjainkban pedig sem a politikai retorika, sem a szakmai-tudományos közvélemény szinten sincs napirenden a regionalizáció.

A nagyvárosi pólusok spontán sikere viszont egy olyan harmadik utat vizionál, melyben már nem az a kérdés, hogy a területrendezés és fejlesztés fő tényezője az állam, vagy a helyi önkormányzatok és ezen belül a régiók, vagy a településközi együttműködések, hanem hatékonyabb, ha rugalmas formában együttműködik az összes érdekelt.

A folyamatban lévő változások és reformok lényege éppen az, hogy ebbe a spontán folyamatba a kormánypolitika hogyan avatkozik be, illetve beavatkozik-e?

4. Intézményi megoldások és modellek a nagyvárosok és agglomerációjuk igazgatására.

4.1 A nagyvárosok és agglomerációjuk speciális szabályozása.

Témánk szempontjából fontos az is, hogy a nagyvárosi térségek kezelése szempontjából a jogi szabályozás milyen számbavételi egységeket alkalmaz, azaz mit értünk francia terminológiával nagyváros alatt?

Amint az a korábbiakban már láthattuk, jogi értelemben nagyváros alatt a „*La métropole*”-t és a „*pole métropolitaine*”-t értjük. E két kategóriát viszont mindenképp kiegészíti a főváros, „*administration de Grande-Paris*, valamint *Lyon és Marseille külön szabályozása*.

Ugyanakkor a magyar viszonyok ismeretében ezek a szabályozások az eltérő körülmények és adottságok miatt nem igazán alkalmazhatók, így még további, viszonyainknak jobban megfelelő modelleket is vizsgálni szükséges, mindenekelőtt a „*városközösséget*” (*communauté urbaine*), az *agglomerációs közösséget*, (*Communauté d'agglomération*); az új *agglomerációs szövetséget*, (*Syndicat d'agglomération nouvelle*).

Ha azonban a szövetségi típusú együttműködések is tanulmányozzuk, akkor a már szintén hivatkozott „*nagyvárosi pólusokat*” (*pole métropolitaine*) sem hagyhatjuk ki.

Ez utóbbi már csak azért is figyelemre méltó, mert a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó új magyar önkormányzati szabályozás az Möt¹⁹-ben a korábbiaknál lényegesen rugalmasabb, keret jellegű szabályozást ad, ami kedvezőbb a hasonló jellegű intézmények adaptációjához.

4.2 A társulási reform új intézményei.

A már említett 2010-es reform új intézményként hozta létre a „*nagyvárost*” (*La métropole*), melyek részei - a fővárosi agglomeráció; az Ile - de - France kivételével - önkéntesen azok a települések, mely lakossága az alapításkor eléri az 500000 főt, valamint az 1966-évi törvény alapján létrejött városközösségek. A „*La métropole*” az EPCI teljes jogkörét gyakorolja az egészben, vagy részben a környékébe sorolt települések részvételével működők esetében.

¹⁹ 2011.évi CLXXXIX. Törvény 87-95.§.

A „*La métropole*” térségébe, (városkörnyékébe) tartozó helyi önkormányzatok tekintetében, helyettük részben, vagy egészben gyakorolhat feladat-és hatásköröket, így pl.:

- a községek tekintetében a közösségi érdekű szolgáltatásokat, mint a lakásügy, ivóvíz szolgáltatás és szennyvíztisztítás, köztemető fenntartás, vágóhidak stb.
- a megyei önkormányzatok helyett: közútfenntartás és kezelés, iskolabusz, szociális segélyezés, diákotthonok és gimnáziumok fenntartása stb.
- és regionális önkormányzati feladatokat, mint gazdaságfejlesztés.

Ezen felül a központi államtól átruházott hatáskörben elláthatnak egyes nagy közösségi közellátási feladatokat és infrastruktúrák kezelését is.

A költségvetés tekintetében saját bevétele az építményadó és a globális működési támogatás, ha minden résztvevő egyetért vele.

A reform előíranyozta:

- hogy a társulásokkal még nem érintett több, mint 600 település 2014-ig önálló adójellegű költségvetési bevétellel rendelkező társulás részévé váljon, és ezzel teljessé váljon az ország társulási térképe,
- a városközösségeknél kiterjedtebb, 500000 lakost meghaladó agglomerációval rendelkező és a megyéktől, illetve a régióktól is átvett hatáskörökkel rendelkező „nagyvárosok” létrejötte.
- A 3500 lakost meghaladó községek esetében a társulási tanácsi képviselők (des *conseillers communautaires*) közvetlen választása a 2014-es helyi önkormányzati választásokon,
- Annak lehetővé tétele, illetve ösztönzése, hogy önkormányzati társulásból új, integrált község jöjjön létre .
- A határozott időre létrehozott un. tájegységek (pays) lejáratot követően történő megszüntetése és újak létrehozásának megakadályozása annak érdekében, hogy az új társulási formák érvényesüljenek.

A *tájegység* területrendezési kategória²⁰, mely földrajzi alapon meghatározott és olyan területet foglal magába, mely földrajzi, gazdasági, kulturális és szociális egységet alkot a közös élettér, vagy foglalkoztatás szempontjából és így képes kifejezni és megjeleníteni az azt alkotó közösségek releváns érdekeit. Ennek alapján pedig területfejlesztési terveket készít és valósít meg. A járásnál nagyobb, de a megyénél kisebb tájegységek se nem területi önkormányzatok, sem Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI).

Az érintett települések szabad akaratából önkéntesen, szerződés alapján létrehozott sajátos jogintézményekről van szó, melyek meghatározó elemei a helyi fejlődésnek különösen a vidéki övezetekben. A tájegységek különböző jogi formában működhetnek, így vegyes szövetséggként (*syndicat mixte*), egyesület, közérdekű társulás stb. Finanszírozásuk a tagok hozzájárulásaiból és a különböző partnerekkel (megye, régió, központi állami szervek, EU stb.) kötött megállapodások alapján történik.

²⁰ E jogi formát az 1995 február 4-i un. Pasqua törvény hozta létre (*Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire LOADT*) és az 1999 június 25-i törvény erősített meg.

Az általános jogi környezet és rendszer bemutatását követően a modellértékű szabályozás részletes ismertetése a következő intézmények tekintetében látszik célszerűnek:

- a). *A városközösség (Communauté urbaine).*
- b). *Az agglomerációs közösség, (Communauté d'agglomération);*
- c). *Az új agglomerációs szövetséget, (Syndicat d'agglomération nouvelle).*
- d). *A nagyváros, (La métropole)*
- e). *A nagyvárosi pólus, (pole métropolitaine).*
- f). *A „Nagy-Párizs”, (Le Grand-Paris)*
- a). *A városközösség (Communauté urbaine).*

A városközösséget a tagjait alkotó települési önkormányzatok által delegált képviselőkől álló Községi Tanács irányítja. A 2014-es helyi önkormányzati választásokat követően a 3500 lakost meghaladó települések közösségi képviselőit közvetlenül választják, míg az ez alattiakból változatlanul delegálják a tanácsba tagjaikat.

A városközösséget alkotó települési önkormányzatok a következő feladat-és hatásköreiket kötelesek átruházni²¹ a városközösségre:

- A gazdasági, szociális és kulturális fejlesztés és rendezés, gazdasági övezetek, közszolgáltatási infrastruktúra,
- A közösségi térség területrendezése: (Területi Koherencia Alapterv, SCOT, vagy Helyi Építési Rendezési Terv,(PLU), városi tömegközlekedés,
- Szociális lakásügy és kezelés, ;
- Várospolitikai,
- Közérdekű közszolgáltatások: ivóvíz, szennyvíztisztítás, köztemetők, köztérhidak, országos vásárok,
- Környezetvédelem és életminőség, szállítás és kezelés, levegőtisztaság, zajvédelem.

A városközösségek bevételi forrásai:

2009-ig az egyik legfontosabb adóbevétel a tagok által kötelezően átruházott és egységes mértékű iparűzési adó volt. A Területi Gazdaságfejlesztési Hozzájárulás bevezetése után a bevételi forrás eltűnt és helyette a vállalkozások nyereségadójának egy része, illetve a vállalkozásokra kiszabható ingatlanadó lépett.

Egyéb bevételek:

- Ingó és ingatlanhasznosítás,
- Szolgáltatási díjakból származó bevételek,

²¹ A területi önkormányzatok általános kódexe L5215-20-§-a.

- Különböző dotációk és szubvenciók az állami költségvetéstől, az EU-tól, illetve más területi önkormányzatoktól,
- Átvett pénzeszközök,
- A szennyvíztisztítás és a háztartási szemétgyűjtéshez és kezeléshez törvényben biztosított adók és illetékek ,
- A tömegközlekedéshez törvény alapján járó költségvetési támogatások,
- Hitelek,

b). Az agglomerációs közösség, (Communauté d'agglomération);

Az agglomerációs közösségek 1999-ben léptek a korábbi településközösségeként működő városközségek helyébe, mintegy továbbfejlesztve az agglomerációs együttműködést.

Az érintett települési önkormányzatok, vagy a megyei prefektus agglomerációs közösség létrehozását kezdeményezheti akkor, ha:

- Az érintett lakosság legalább 50000 fő, vagy 30000, ha része a megyeszékhely is,
- Legalább egy 15000 lakosú települést magába foglal kivéve, ha része a megyeszékhely, vagy a megye legnagyobb települése,
- Földrajzilag összefüggő egységet képez,

Az említett alapfeltételek alól léteznek kivételes és egyedi mentesítési lehetőségek.

Az agglomerációs közösség irányító szerve az általános szabályok szerint (lásd megelőző pontot) létrehozott Községi Tanács.

Az agglomerációs közösség feladat és hatáskörei²²;

A tagok által kötelezően átruházandó feladat és hatáskörök:

- Gazdaságfejlesztés,
- A közösségi térség területfejlesztése,
- A közösségi térség területrendezése,
- Szociális egyensúly és lakásügyek,
- Várospolitikai,
- Városi közlekedés,

Ezen kívül az alább felsoroltak közül legalább három hatáskört kell még átruházni a közösségre: :

- Az úthálózat kiépítése, vagy kezelése,
- Szennyvíztisztítás,
- Az egészséges ivóvízről való gondoskodás,
- Környezetvédelem,
- Községi érdekű szociális ellátás,
- Kulturális és sportlétesítmények fenntartása,

²² A területi önkormányzatok általános kódexe L 5216-6§-a.

Fakultatív hatáskörként az agglomerációs közösség megkaphatja a közösség területén a településeket illető elővételi jog gyakorlását, illetve a megyei önkormányzattól a szociális segélyezést.

Az agglomerációs közösség bevételei a következők:

- Az adókodekxben meghatározott adónemek, így pl. az ingatlanadó meghatározott százaléka, az ipari létesítmények megvalósításához kapcsolódó adó jellegű bevételek stb.
- Az ingó és ingatlanhasznosításból származó bevételek,
- Szolgáltatási díjakból származó bevételek ;
- Különböző dotációk és szubvenciók az állami költségvetéstől, az EU-tól, illetve más területi önkormányzatoktól,
- Átvett pénzeszközök;
- A szennyvíztisztítás és a háztartási szemétgyűjtéshez és kezeléshez törvényben biztosított adók és illetékek ;
- A tömegközlekedéshez törvény alapján járó költségvetési támogatások,
- Hitelek,

Az előző ponthoz hasonlóan e társulás esetében is rögzíthető az, hogy 2009-ig az egyik legfontosabb adóbevétel a tagok által kötelezően átruházott és egységes mértékű iparűzési adó volt. A Területi Gazdaságfejlesztési Hozzájárulás bevezetése után e bevételi forrás eltűnt és helyette a vállalkozások nyereségadójának egy része, illetve a vállalkozásokra kiszabható ingatlanadó lépett.

c). Az új agglomerációs szövetséget, (Syndicat d'agglomeration nouvelle).

Ellentétben az eddig tárgyalt valós önkormányzati társulásokkal, az új agglomerációs szövetség inkább területrendezési intézmény. Kialakulásának előzményei az 1960-as években kezdődtek a nagy területrendezési reform részeként. A program célja alapvetően a Párizsi agglomerációba tartozó települések gyors urbanizációjának kezelése és ennek keretében 1960 és 1969 közt 8 tervezett új város létrehozása, melyből végül 5 valósult meg. Erre külön területrendezési terv készült a Párizsi Régió Területrendezési és Terület-felhasználási Terve (SDAURP).

Később ez volt a mintája a többi nagyváros, így különösen Lyon, Lille, Marseille agglomerációja rendezésének. A lényege e megoldásnak, hogy a nagyvárosok gyorsan gyarapodó környéki településeinek beolvasztása, fúziója helyett, inkább mesterségesen létrehozott új városok közt osztották fel települési feladat és hatásköröket. Ennek célja pedig az volt, hogy alvóvárosok helyett a lakás, foglalkoztatottság és a szabadidő hasznos eltöltése terén egyaránt kiegyensúlyozott feltételekkel rendelkező önkormányzatok jöjjenek létre. Ezek a bázistelepülések persze e célkitűzésekhez semmilyen feltételekkel nem rendelkeztek és a hagyományos eszközökkel, különösen a helyi autonómia keretei közt azokat meg sem lehetett volna teremteni az erős ellenérdekeltségek miatt. Ezért központi vezérléssel és területfejlesztési, rendezési eszközökkel operálva valósult meg az elképzelés az általánostól eltérő igazgatási megoldásokkal az un. Nemzeti Érdekű Program (OIN) lehetővé tette a központi állam számára, hogy Területfejlesztési Közintézmény (EPA) létrehozásával kezébe vegye az érintett területek fejlesztését és építési, beruházási ügyeit.

d). A nagyváros, (*La métropole*)²³.

Ahogy az már a megelőző pontokban többször is említésre került a „nagyváros” (*La métropole*) „Településközi Együtműködési Közintézet” *Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)*), több egymással összefüggő területet alkotó, egymással határos települési önkormányzatot foglal magában, melyek egy érdekközösségi térhez csatlakoznak annak érdekében, hogy területükre együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés terén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására. Ilyen jogállást kaphatnak azok a Településközi Együtműködési Közintézetek, melyek létrehozásukkor 500000 főt meghaladó lakosságot foglalnak magukba, vagy az ilyen már létrejött és működő, városközösségek, kivéve az Ile de France régiót. Az összefüggő területet alkotó és egymással határos feltétel alól kivételt képeznek a 2000 január elseje előtt létrehozott agglomerációs közösségek.

Feladat és hatáskörök:

Más társulásokkal ellentétben a nagyvárosok csak a tagjaik által kötelezően átruházott és a törvényben felsorolt feladat és hatásköröket gyakorolhatják, azaz nem hozhatók létre általános hatáskörű szervként. Az átruházott hatáskörök gyakorlásába az átruházó önkormányzatok nem avatkozhatnak be.

A települési önkormányzatoktól átruházott feladat-és hatáskörök.

Gazdasági, szociális és kulturális fejlesztés és rendezés tárgykörében:

- Ipari, kereskedelmi, szolgáltatási és kisipari, turisztikai, reptéri és kikötői zónák létrehozása, rendezése és kezelése,
- Gazdaságfejlesztési programok végrehajtása,
- Nagyvárosi érdekű kulturális, közművelődési, közoktatási és sportlétesítmények létrehozása, rendezése és fenntartása,

A nagyvárosi térség rendezése tárgyában:

- Területi Koherencia-alapterv (SCOT), Helyi Építési Rendezési Terv, (PLU) megalkotása és elfogadása, Koncentrált Rendezési Zónák (ZAC) létrehozása és megvalósítása, tartalék föld-területek kialakítása,
- Városi közlekedés megszervezése, úthálózat létrehozása, rendezése és fenntartása, közlekedésszervezés, parkolás, városi közlekedési terv (PDU) készítése,
- Az építési kódexnek megfelelő összehangolt rendezési terv és építési zónák kialakítása.

A helyi lakáspolitikai témakörében:

- Helyi lakhatási terv (PLH) készítése;

²³ A területi önkormányzatok általános kódexe L 5217-1§- a.

- Lakáspolitikai, a szociális bérlakás program pénzügyi segélyezése és támogatása a hátrányos helyzetűek érdekében,
- Az épített ingatlanpark javítása, az egészségtelen lakóépületek rehabilitációja,

A várospolitikai keretében :

- A városfejlesztési, helyi fejlesztési, gazdasági és szociális beilleszkedési megállapodások létrehozása és megvalósítása,
- Bűnmegelőzési program létrehozása és megvalósítása,

A közösségi érdekű közszolgáltatások körében:

- Szennyvíztisztítás és ivóvíz,
- Temetkezés és hamvasztás,
- Közvágóhidak és országos piacok, vásárok,
- Tűzoltóság és elsősegély,

Környezetvédelem és életminőség:

- Háztartási szeméthyűjtés és feldolgozás, szelektív hulladékgyűjtés,
- Légszennyezés elleni fellépés, ;
- Zajártalom elleni fellépés,
- Az energiaszükséglet kezelését célzó programok támogatása és koordinálása,

A megyei önkormányzatoktól a nagyváros területén gyakorolt, átvett feladatok:

Kötelező feladatok:

- Iskolások szállítása,
- A megyei utak kezelés,
- A terület gazdaságának és más aktivitásának külföldi terjesztése,

Megállapodásos feladatok lehetnek:

- Szociális ellátások;
- Kollégiumok
- Gazdaságfejlesztés,
- Megyei turisztikai alap-terv készítése,
- Megyei sportlétesítmények fenntartása,

A régióktól átvett feladatok:

A nagyváros gyakorolja a külföldre irányuló gazdaságfejlesztési programok kidolgozását és megvalósítását.

Megállapodás alapján átveheti a következő feladatokat:

- A gimnáziumokat,
- A gazdaságfejlesztést,

Az államtól átvett feladatok:

A nagyváros kérésére jelentősebb infrastrukturális létesítmények kezelése, fenntartása.

Kormányrendeletben meghatározott területrendezési, közlekedési és környezetvédelmi tervek véleményezése.

A nagyváros döntéshozó szerve a Nagyvárosi Tanács, melyre a városközösségek szabályait kell alkalmazni.

A Tanács tagjaiból megválasztja az elnökét és alelnökeit, akik együtt alkotják a Végrehajtó Irodát. A Tanács végrehajtó szerve az Elnök, aki egyben a Hivatal vezetője is.

Pénzügyek és bevételek:

A nagyvárosokra a városközösségekre meghatározott szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy egy speciális működési támogatás (DGFM) jelenleg áll kidolgozás alatt. Ezt a támogatást azonban csak a résztvevő települési önkormányzatok egyhangú döntése alapján lehetne megállapítani és alkalmazni.

e). A nagyvárosi pólus (társég), (le pole metropolitaine).

A „nagyvárosi pólus „Le pôle métropolitain” olyan közintézet, melyet önálló költségvetési bevételekkel rendelkező Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI) egymás közti megállapodása – a Területi Koordinációs Alapterv alapján - hoz létre. Célja olyan nagyvárosi érdekű működési célok megvalósítása, mint a gazdaságfejlesztés, az innováció, a tudományos kutatások, a felsőfokú képzés, a kultúra és a térségrendezés elősegítése, a közlekedési infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése. Működési hatásterülete azonos a pólust alkotó Településközi Együttműködési Közintézetek területével annak érdekében, hogy elősegítse a nagyvárosi pólus fenntartható fejlődési modelljének kialakítását és javítsa a területének versenyképességét, vonzóképességét csakúgy, mint a megyén és régión belüli területrendezést.”²⁴A nagyvárosi pólus olyan saját költségvetésű Településközi Együttműködési Közintézeteket foglal magába, melyek összefüggő területi egységet képeznek, lakosságszámuk meghaladja a 300000 főt, melyből egyé a 150000-et, kivételesen 300000 főt és legalább egy külföldi határos települési önkormányzati társulást, mely lakossága több mint 50000 fő. A nagyvárosi pólust (társéget) alkotó saját költségvetésű Településközi Együttműködési Közintézetek a nagyvárosok, a városközösségek, az agglomerációs közösségek és a községközösségek lehetnek

Feladat és hatáskör:

A nagyvárosi pólust alkotó Községi Tanácsok által nagyvárosi érdekűnek minősített tervek és cselekvések megvalósításához szükséges gazdaságfejlesztéshez kötődő átadott hatáskörök az alábbiak.

- az innováció, a tudományos kutatások, a felsőfokú képzés, a kultúra és a térségrendezés elősegítése,
- térségrendezés a Területi Koordinációs Alapterv útján,

²⁴ A területi önkormányzatok általános kódexe L. 5731-1§- a.

- közlekedési infrastruktúra és szolgáltatásfejlesztés,
- a nagyvárosi pólus fenntartható fejlődési modelljének kialakítása és javítsa a területének versenyképességét, vonzóképességét csakúgy, mint a megyén és régión belüli területrendezést.

A nagyvárosi pólus létrehozásának kezdeményezése nem tartozik a prefektus hatáskörébe, az csak a tagok önkéntes kezdeményezésén alapulhat. A nagyvárosi pólus működésére a zártkörű vegyes szövetségek szabályait megfelelő eltérésekkel kell alkalmazni. A nagyvárosi pólusok nem rendelkeznek önálló költségvetési bevételekkel, működési költségeit a tagintézmények határozzák meg és biztosítják.

f). A „Nagy-Párizs” , (Le Grand-Paris).

Témakörünkhöz képest is speciális helyzetben van a főváros (Marcou 2010,32-35), amelyre sajátos területrendezési szabályozás vonatkozik. Ez egy külön gazdasági program része, mely a központi régió medencéjének újrarendezését szolgálja a meglévő gazdasági pólusokat alapul véve,de új gazdasági, tudományos pólusokat kifejlesztve. A terv magában foglalja az interregionális és nemzetközi dimenziókat egyaránt oly módon, hogy a Szajna keleti térségében új kikötőket hoz létre és bővíti a TGV hálózat elérhetőségét.

Mindezekhez a célkitűzésekhez az általánostól eltérő közigazgatási, területrendezési, fejlesztési és építési előírások vonatkoznak a térségre.

Ezek lényege, hogy a helyi önkormányzati szervek helyett a döntéseket az államigazgatási szervek hozzák és ezért visszatérésként értékelik sokan azt az 1960-as évek állami és központi irányított területfejlesztési politikájához.

Konklúziók.

A legfontosabb modellértékű megoldások áttekintését követően ismételten rögzíteni szükséges azt, hogy a településközi együttműködés francia rendszere sajátos francia viszonyok közt kialakult és máshol nehezen adaptálható megoldásokat takar.

A 2. pontban vázolt legújabb fejlődési tendenciái pedig csak tovább bonyolítják a helyzetet és sokan már a rendszer radikális egyszerűsítésében látják az utat, valami hasonló módon, mint ami hazánkban is történt (Balázs,2014,425-433) az Mötv. hatálybalépésével²⁵.

Ráadásul a nagyváros és környékének igazgatása komplex problémakör, mely megoldásában a területrendezés és fejlesztés, a hozzájuk rendelt támogatási rendszerrel még tovább színesíti a képet. Kérdés az, hogy a francia tendenciák mennyiben igazodnak, vagy követik a világban meghatározókat, így különösen az „új regionalizmust”?

Ez utóbbi meghatározó elemei (Hoffman-Martinot-Sellers, 2006,250) közül a rugalmasság, a többközpontúság helyenként már kitapintható, így különösen a nagyvárosi pólusok esetében. Ezzel szemben a decentralizációnak az a megnyilvánulása, miszerint a nagy „szuprakommunális” agglomerációs szervezetek helyett a központi település, vagy települések megerősítése folya, a jellemzők közül biztosan hiányzik a francia modellekből.

²⁵ A 16. Jegyzetben jelzett konferencián hazai állapotainkról tartott előadásom váltott ki egyesekből ilyen reakciót.

A társulási képviselők tervezett közvetlen választása pedig e tendenciának kifejezetten ellentmond.

Ugyanakkor az a jellemző, hogy a nagyvárosi igazgatás által felvetett problémák kezelése napjainkban több és más, mint egyes modellek váltása másra, így a működő modellek diverzifikációja szükséges, a francia reformokban is tetten érhető.

Ez persze nem éri el azt a szintet, ami lehetővé tenné, hogy az egyes agglomerációk esetében alkalmazott konkrét megoldások mintegy „mérték utáni” szabászatot jelentenének, de azt el kell ismerni, hogy a társulási formák sokszínűsége és gazdagsága legalább a konfekció választékában élenjáró. Az általános közigazgatási területi beosztás adaptálása a sajátos nagyvárosi igazgatási feltételekhez, mint jellemző tendencia, Franciaországban is megtalálható és nem csupán a főváros, a Nagy-Párizsi szabályozás esetében, de Lyon és Marseille esetében ez már korábban is így volt, ami most még más esetekben is tovább bővült.

A nagyvárosi demokrácia és legitimáció növelésének egyik új eszköze az agglomerációs társulások tanácsa tagjainak közvetlen választása. Ez egyrészt összekötheti a polgárok érdekeit az agglomerációs döntéshozókkal felülemelkedve a partikuláris települési érdekeken, másrészt növelheti a demokratikus ellenőrzés szintjét. Amint azonban másutt kifejtésre került, ennek lehet egy másik, ezzel ellentétes hatása is a regionalizáció és a települési autonómia ellenébe.

Következő vizsgálandó pont az összegzésben az, hogy a nagyvárosi igazgatásban történt-e olyan paradigmaváltás, miszerint az ezen túl a tervezésre, a nagyvárosi térség helyi politikájának a koordinációjára és integrációjára kell a hangsúlyt helyezni a hagyományos igazgatási feladatok ellenébe?

Ez a tendencia a nagyvárosi pólusok esetében igazolódni látszik, hiszen az előzőekben jelzett tevékenység a versenyszféra szervezeteivel szoros egységben zajlik. A meghatározó vállalkozások vezetői különböző konzultatív szerveken, vagy egyes esetekben külön erre a célra létrehozott „pilóta ügynökségek”²⁶ keresztül vesznek részt e tevékenységben.

A nagyvárosi pólusok működésének eddigi rövid tapasztalatai azonban még korántsem általánosíthatók és csak a paradigmaváltás egyfajta biztató kezdetének minősül azok körében, akik ezt progresszívnak tartják.

Az ezt nem annyira támogatók ugyanis azzal érvelnek, hogy a rugalmas megoldások gyakran jogellenes, vagy legalább is jogon túli (para) szabályozásokhoz vezet, ami a különböző belső szabályzatokban manifesztálódik. Ez utóbbiak viszont az átláthatóságot és főleg az elszámoltathatóságot nehezítik meg. E jelenségek pedig az „Új közmenedzsment” érvényesülésének időszakában minimum az óvatossághoz elegendő negatív tapasztalathoz vezettek abban, hogy mit jelenthet a hatékonyság, eredményesség és versenyképesség szembeállítása a jogszerűséggel és demokráciával.

Márpedig az elmúlt évek francia törvényhozása bőven tartalmaz eleve bizonytalan jogfogalmakat, mint pl. a területi koherencia biztosítása, melyhez vannak közvetlenül joghatást kiváltó és csak közvetetten érvényesülő, ahogy az a területi koordináció eszközeit tárgyaló részben napvilágra került.

²⁶ „les agences de pilotage”

A vita tehát folyamatosnak minősíthető az új folyamatok és azok intézményes kezelése tárgyában a nagyváros és térsége igazgatása, területrendezése és fejlesztése tárgyában, mely egyre összetettebbé válik.

A viták és a lezáratlan szabályozási rendszerek ellenére mégis irigylésre méltó az a már meglévő intézményrendszer, mely a nagyvárosi problémakör kezelésére szolgál. Ez annak ellenére így van, hogy a sajátos francia jogi környezet, közigazgatási, területrendezési és fejlesztési tradíciók, társadalmi és gazdasági környezet miatt a francia megoldásokat kellő óvatossággal kell kezelni.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

- Balázs, István (2014) L'intercommunalité en Hongrie. In: Steckel-Assouère, Marie-Christine, C. (Eds) *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*. L'Harmattan, Paris, 425-433.
- Chavrier, Géraldine, (2012) La vocation du niveau intermédiaire: stratégies et perspective. *Revue Française d'Administration Publique*, N° 141, 87-98.
- Fialaire, Jacques – Le Saout, Rémy (2014) Conclusion générale sur les mutations de l'intercommunalité. In: Steckel-Assouère, Marie-Christine, C. (Eds) *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*. L'Harmattan, Paris, 451-459.
- Hoffman-Martinot, V.- Sellers, J. (Eds), (2006) *Politique et métropol. Une comparaison internationale*, CNRS Editions. Paris, 250.
- Lőrincz, Lajos, (2011) Franciaország közigazgatása.. Szamel Katalin-Balázs István-Gajdushek György-Koi Gyulan(szerk.): *Az Európai Unió tagállamai közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest, 243-268.
- Marcou, Gérard, (1996) *Gouverner les villes par le droit?* in: CURAPP, La gouvernabilité. PUF, Paris.
- Marcou, Gérard (2010) , La loi sur le Grand Paris : le retour de l'Etat aménageur ? *AJDA* N°9 32-35.
- Marcou, Gérard, (2012) Changements et permanences dans le système français de l'administration territoriale. *Revue Française d'Administration Publique*. N°141, 5-19.
- Négrier, Emanuel, (2012) Métropolisation et réforme territoriale. *Revue Française d'Administration Publique*, N° 141, 73-86.
- OECD Publication (2007) *Villes, compétitivité et mondialisation*. ISBN 9789264027114, Paris, 401.
- Rivero, Jean, (1990) *Droit administratif*. Edition Dalloz, Paris, 654.

